联合国 S/2018/12



安全理事会

Distr.: General
4 January 2018
Chinese
Original: English

非洲联盟委员会主席和秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动重组第一阶段的评估

一. 导言

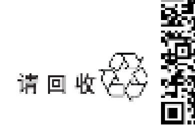
1. 安全理事会第 2363(2017)号决议根据非洲联盟委员会主席和秘书长的特别报告(S/2017/437),支持对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)进行两个阶段重组，并要求我们与达尔富尔混合行动协商，在 2018 年 1 月 1 日之前，提供一份关于重组工作第一阶段(2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日)的书面评估。根据决议第 6 段，评估包括说明第一阶段执行进展情况、特派团人员削减对达尔富尔混合行动已撤出地区的影响、苏丹政府与达尔富尔混合行动在确保不受限制的通行自由和消除官僚障碍方面的合作情况，以及实地状况是否仍然有利于第二阶段(2018 年 1 月 31 日至 6 月 30 日)进一步削减人员。

2. 非洲联盟-联合国联合评估组于 2017 年 11 月 7 日至 17 日访问了喀土穆和达尔富尔，评估组由非洲联盟驻苏丹联络处和维持和平行动部共同领导，并由非洲联盟委员会、维持和平行动部、外勤支助部的代表以及联合国开发计划署和达尔富尔副人道主义协调员分别代表联合国国家工作队和人道主义国家工作队组成。评估组与苏丹政府官员和联合国国家工作队进行了磋商，访问了达尔富尔的四个州和大部分关闭的队部，并会见了州级和地方当局、境内流离失所者社区的代表和本地原有行政当局。

3. 评估报告涵盖了 2017 年 7 月 1 日至 12 月 22 日期间的情况，并提供了冲突分析，描述了达尔富尔目前的冲突动态和驱动因素，以及政治和人道主义局势。报告根据安全理事会第 2363(2017)号决议第 6 段的要求评估情况，并就特派团第二阶段的重组提出建议。

二. 冲突分析

4. 特别报告(S/2017/437)指出的趋势继续发生。在打击反叛运动的军事胜利之后，除了杰贝勒迈拉地区几小块地方之外，苏丹政府继续坚定地巩固其在达尔富





17-23457 (C) 090118 090118

尔各地的控制权和国家权威。值得注意的是，为收缴武器而在达尔富尔部署快速支援部队，提高了政府对安全挑战作出迅速反应的能力，同时创造了新的态势。在政治方面，根据全国对话的结果有计划地继续进行宪政审查，然而，达尔富尔人民尚未充分受益于《多哈达尔富尔和平文件》中的政治和立法规定，尽管该文件已纳入《宪法》，这些规定仍未得到实施。

A. 冲突动态

苏丹政府和武装团体之间的战斗

5. 自7月1日以来，苏丹政府和达尔富尔反叛团体之间没有发生重大对抗。2017年5月底至6月初，苏丹解放军/明尼 • 米纳维派(苏解/米纳维派)和苏丹解放军/阿卜杜勒 •瓦希德派(苏解/瓦希德派)的一个小分派苏丹解放运动/过渡委员会从利比亚和南苏丹侵入北达尔富尔和东达尔富尔地区，但没有产生任何持续的存在。根据达尔富尔混合行动所述，11月22日，在萨拉夫乌姆拉以东25公里的Birkat Saira 地区，据报苏丹武装部队/快速支援部队与正义与平等运动一个涉嫌不活跃的小组在武器收缴活动期间发生冲突，导致16名反叛分子被俘，约130名正义运动人员被解散。11月29日，据报政府武装部队与涉嫌来自南苏丹的一个不明身份的武装团体在沙埃利亚东北部46公里处的Al Mijelid村也发生冲突，但没有任何人员伤亡的报告。苏丹解放军/米纳维派和正义与平等运动吉布里尔 • 易卜拉欣派(正义与平等运动/吉布里尔派)在达尔富尔或苏丹均没有举足轻重的武装力量。

6. 苏解/瓦希德派在达尔富尔的行动地区继续局限于杰贝勒迈拉几小块地方，其效力因进一步分裂、内斗或参与土匪行为而减少。自特别报告发表以来，苏解/瓦希德派和政府武装部队控制的地区没有变化。6月10日，据称因苏解/瓦希德派盗窃属于北雷扎伊加特部族纳瓦巴部落的牲畜，在奈尔提提以南15公里处的瑟尔村发生冲突。自那次冲突以来，政府武装部队与苏解/瓦希德派之间没有交战的报告。10月21日，忠于该运动的苏解/瓦希德派分子与一个小分派在卡斯东北部费纳村发生冲突，这是自2017年4月以来发生的第五起这种性质的事件。此外，在11月初，苏解/瓦希德派分子偷走了属于北雷扎伊加特部族纳瓦巴部落的牛，在瑟尔附近地区造成了紧张局势。11月22日，疑似苏解/瓦希德派分子向在中达尔富尔戈罗附近的一辆商用卡车射击，造成1个平民死亡，6个平民受伤。

7. 虽然没有就永久停火达成协议，但政府和武装团体继续暂时停止敌对行动。10月，政府将单方面停止敌对行动延长至2017年12月31日。在11月30日的一项联合声明中，苏解/米纳维派、正义与平等运动/吉布里尔派和苏丹解放运动/过渡委员会将单方面停止敌对行动延长了两个月，从2017年11月30日延至2018年1月31日。

8. 对于一些在达尔富尔失去立足点的叛乱团体来说，在邻国的冲突继续为它们提供了撤退、补给和训练的机会。目前估计苏解/米纳维派在利比亚保持有数百名作战人员，约有150部车辆，从事雇佣军活动。正义与平等运动约有几百名作战

人员，约 60 至 80 部车辆仍然驻扎在南苏丹加扎勒河西部。在 2017 年 5 月至 6 月的入侵中，从利比亚渗透的反叛团体首次使用了重型武器，包括装甲车。

9. 快速支援部队继续监测达尔富尔北部边界，苏丹-乍得联合边界监测部队有效地在西部边界地区创造稳定。为达尔富尔-中非共和国边界设立类似安排的努力迄今尚未取得任何进展。然而，在 2017 年 11 月 1 日和 2 日在喀土穆的一次会面后，苏丹总统奥马尔·哈桑·巴希尔和南苏丹总统萨尔瓦·基尔承诺不对各自国家的反叛运动进行庇护或提供支持，并决定重新启动联合政治和安全机制及其相关次机制，其中包括联合边界核查和监测机制，该机制属于联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)。

民兵团体、武器收集运动和对安全的影响

10. 在政府努力巩固对达尔富尔各地的控制和扩大权威的过程中，有两个因素正在发挥关键作用，这两个因素都促成了新的安全态势，即部署了一支相当规模的快速支援部队，并开展了武器收缴活动。前一个因素实际上已开启了在快速支援部队保护下的民兵团体合并进程，据报后一个因素正在创造条件，进一步改善达尔富尔在各州首府以外的安全状况，同时重塑政治格局。然而，土匪和犯罪行为次数整体下降，警察部队和法治机构在边远地区和境内流离失所者返回地区的能力有限。

11. 最近为收缴武器向达尔富尔部署快速支援部队已启动了使不同民兵团体在快速支援部队的有效控制和管理下的进程。除了宣布有 1 万名快速支援部队士兵到达北达尔富尔州，部署的人员总数没有公开。达尔富尔混合行动估计在达尔富尔 5 个州部署了约 18 000 个快速支援部队士兵。由于快速支援部队过去参与反叛乱行动，另外有关其士兵任意逮捕、骚扰和强奸的报告，以及其部队大部分士兵都是从阿拉伯雷扎伊加特部落招募的事实，一些境内流离失所者社区仍然担心快速支援部队的存在和意图。

12. 在过去 3 个月中，特别是通过其在武器收缴活动中的核心作用，快速支援部队日益断言自己是达尔富尔无可争议的安全部队。快速支援部队于 10 月 23 日将萨瓦纳民兵团体从北达尔富尔的库图姆城赶走，并于 10 月 30 日在东达尔富尔的沙里娅与他们发生冲突。11 月 10 日在科尔马镇西面发生冲突后，快速支援部队俘虏了该团体领导人 Abdallah Rizkallah 以及其他 9 名成员。同样，在穆萨·希拉尔于 8 月公开拒绝将其边防部队单位与快速支援部队合并之后，9 月 21 日，快速支援部队与边防部队在苏丹-埃及-利比亚边界发生冲突，导致 17 名被控贩运人口和非法移民的边防部队成员被杀，以及两名快速支援部队士兵丧生。据报，11 月 26 日，快速支援部队在将一些犯罪分子从萨拉夫乌姆拉运送到北达尔富尔的卡比卡比亚时遭到穆萨·希拉尔边防部队的伏击。随后发生的战斗导致 14 名快速支援部队人员丧生，包括快速支援部队的一名高级指挥官，以及 9 名民兵。为此，快速支援部队逮捕了穆萨·希拉尔及其 3 个儿子，以及他在 Misteriya(卡布卡比亚西南 30 公里处)大本营的民兵，并将他们运送到喀土穆。鉴于希拉尔作为北雷扎伊加特部族的马哈默德部落领袖、苏丹革命觉醒委员会领导人和前金戈威德领导人的身份，该事件向达尔富尔的其他民兵团体发出了强烈的信息。

13. 其他部族民兵对部署快速支援部队和在达尔富尔所有其他州收缴武器的反应都被认为是保持沉默。他们被纳入边防部队、人民保卫部队和中央后备警察部队等政府部队的不同辅助部队，他们已全面遵守这一收缴武器运动或加入快速支援部队。由于他们中的许多人曾经参与过打击反叛团体，地方当局和部族领袖普遍赞赏由此对安全的积极影响。因此，武器收缴活动已在达尔富尔所有五个州中发挥核心作用。

14. 武器收缴活动不仅通过巩固快速支援部队的地位改变了达尔富尔安全环境中的势力平衡，也在当地社区和境内流离失所者社区的不同反应之下，逐渐为新的政治现实创造条件。政府全国解除武装计划于 2017 年初由总统令启动，并于 8 月 6 日由苏丹第二副总统兼武器收缴高级委员会主席哈萨博•穆罕默德•阿卜杜勒-拉赫曼提出，该计划有两个支柱作为基础：加强与邻国的边界管制点，并分两个阶段进行武器收缴工作，即在自愿阶段之后进行“搜查和没收”(强制)阶段。这一运动在达尔富尔 5 个州和科尔多凡 3 个州内同时发起，政府认为，小武器和轻武器扩散在这些州最为严重，并要求拥有武器、弹药、爆炸物或未登记车辆的人将其交给政府安全机构，这项要求立即生效。任何抵制都将被视为违反法律，并根据苏丹的刑法、《公共安全法》和 1986 年《武器、弹药和爆炸物法》加以处理。

15. 虽然全国对话的结论和达尔富尔内部对话和协商进程的建议要求实施平民解除武装运动，但达尔富尔反叛运动及其原来的敌人从一开始便表示强烈反对收缴武器。穆萨•希拉尔谴责这一运动，同时拒绝将边防部队纳入快速支援部队。苏丹解放军/米纳维派和正义运动/吉布里尔派在几天之后也加以谴责和拒绝，要求进行全面的安全部门改革，并要求搁置这一进程，直到达成全面和平协议。苏丹解放军/瓦希德派欢迎希拉尔提出与他合作拒绝这一进程的立场。

16. 尽管没有关于该运动结果的综合数字，但迄今为止，在西达尔富尔、中达尔富尔、南达尔富尔和东达尔富尔各州的武器收缴期间，没有发现重大问题，因为这些州大都在 11 月上旬进入第二阶段强制征收。该运动由苏丹政府警察和中央后备警察协助主要由国家武装部队和快速支援部队组成的联合部队进行。据报道，在自愿阶段，南达尔富尔收缴到的武器数量为 3 200 件，东达尔富尔约为 4 700 件，西达尔富尔的预期数量达到约 14 000 件。总的来说，虽然运动的开始受到了不同的反应和怀疑，但地方当局和部落领袖认为该运动加强了社区的安全。达尔富尔混合行动欢迎该运动，认为这是政府为巩固达尔富尔当前的相对和平与稳定而采取的积极步骤，同时就与该运动有关的不尊重法治和侵犯人权行为问题与当局交涉。12 月 1 日，乍得总统伊德里斯•代比•伊特诺赞扬正在苏丹进行的这场运动加强了邻国乍得的安全。

17. 一些境内流离失所者社区担心这场运动可能会引起安全状况恶化，并要求特派团监测这一进程。虽然有报告说，联合政府部队在强制阶段进入境内流离失所者营地，例如，11 月 2 日进入南达尔富尔的卡尔马难民营，11 月 16 日进入中达尔富尔扎林盖的哈米迪亚营地和 11 月 20 日进入西达尔富尔的阿布扎尔难民营，但最后两个难民营的收缴过程没有发生事件，而且达尔富尔混合行动一个小组观

察了这一进程。在南达尔富尔的尼亚拉，鉴于卡尔马难民营的复杂性，政府要求达尔富尔混合行动到该难民营收缴武器。11 月 9 日和 14 日，在联合特别代表杰里迈亚 • 尼贾门 • 金斯利 • 马麻波拉与苏丹第二副总统和南达尔富尔州州长举行了两次会议后，达成了一项协议，建立一个由达尔富尔混合行动、政府和境内流离失所者代表参加的三边委员会，负责在该营地收缴武器。11 月 22 日，在南达尔富尔的特派团小组达成协议，将在州当局和卡尔马境内流离失所者的领导人监督下，并在达尔富尔混合行动的监测下，在卡尔马难民营自愿收缴武器。12 月 10 日开始了该进程，而且没有发生任何事件。

部族间冲突

18. 因土地和自然资源引起部族间冲突仍然是达尔富尔暴力的主要来源之一，但自 2015 年年中以来这种冲突大幅减少。10 月 15 日至 12 月 15 日期间共发生三起部族间冲突，造成 45 人死亡，而 8 月 15 日至 10 月 15 日期间发生的 8 起冲突导致 19 人死亡，而在 2017 年 6 月 6 日至 8 月 15 日期间的 10 起冲突导致 74 人死亡。冲突总数减少归功于州政府、政府武装部队和苏丹警察部队在地方一级合作努力，达尔富尔混合行动对调解努力的支持，以及最近对武器收缴活动的支持，该运动使得平民明显难于获得小武器。

19. 一些冲突依然存在，因为这些冲突的根源问题仍然没有得到可持续的解决。10 月 16 日至 19 日，西达尔富尔州的扎格哈瓦部族与雷扎伊加特部族因牛和骆驼的冲突再次爆发，造成 16 名扎格哈瓦人和 11 名雷扎伊加特人死亡。在达尔富尔混合行动的协助下，在苏丹-乍得联合边界部队和州政府的干预下，该冲突得到控制。因南达尔富尔布拉姆和格拉伊达地区的自然资源，萨拉马特部族、哈巴尼亚部族和法拉塔部族之间继续存在紧张关系。7 月 20 日，法拉塔部族武装人员在格拉伊达西南 16 公里处杀死了 5 个萨拉马特人，当时这些萨拉马特人正赶着牲畜朝尼亚拉移动。在东达尔富尔，雷扎伊加特人和玛丽亚人之间因土地所有权和自然资源于 7 月 21 日至 24 日期间发生一系列冲突，导致 39 个雷扎伊加特人和 2 个玛丽亚人死亡。州政府于 7 月 24 日部署了安全部队，几天之后，政府武装部队解除了一些平民和传统领袖的武装，并逮捕了他们。随后，这两个部族的原有行政当局因无法遏制冲突而被解散。在北达尔富尔，由于贝尼侯赛因部族的冤屈没有得到解决，雷扎伊加特人与贝尼侯赛因人因对杰贝尔阿梅尔金矿的控制权问题而产生的紧张关系仍然存在。

达尔富尔混合行动已撤离地区的冲突趋势

20. 东达尔富尔州穆哈吉里耶队部地区的安全局势仍然平静，这主要是由于政府安全机构采取措施，包括部署缓冲区部队以遏制南雷扎伊加特部落与玛丽亚部落之间旷日持久的族群间冲突。本地行政当局在达尔富尔混合行动支持下开展的调解努力也有助于缓解紧张局势。穆哈吉里耶过去是各武装运动的一个流动走廊，目前处于政府部队的严密控制之下。在偏远地点部署苏丹警察促使该国罪案减少 60%。东达尔富尔州目前为 80 000 多名南苏丹难民提供住所，他们得到了人道主义行为体的援助。

21. 除了法拉塔人和游牧部落之间在移徙/农耕季节发生季节性冲突之外，南达尔富尔州埃德埃尔福尔桑和图鲁斯队部周围地区不常发生武装冲突或族群间暴力。政府在该地区 2003 年冲突开始发生地夏塔亚等地部落之间发起了若干和解举措。但是，特派团撤离这些地区对监测与中非共和国和南苏丹边界沿线的跨界活动构成挑战。

22. 没有收到关于西达尔富尔州福罗巴兰加和哈比拉队部周围地区敌对活动或族群间冲突的报告。以往这些地区的不安全状况与小武器的扩散和犯罪活动有关，但最近的武器收缴运动以及强力部署政府部队改善了安全局势。苏丹-乍得边界沿线的联合巡逻对该地区犯罪活动和小武器流通产生了明显的震慑作用。

23. 马利哈、美立特、蒂内、阿布舒克、詹扎姆和乌姆卡达达队部周围的局势相对平静，目前没有任何有关武装冲突和(或)部族间冲突事件的记录。2017 年 8 月 28 日一名快速支援部队成员杀死一名非洲 Medob 族中央后备警察部队警官一事被描述为一起孤立事件，经逮捕犯罪人和调解后得到了解决。乍得和苏丹政府与难民署于 2017 年 5 月签署三方协议后，目前居住在乍得的苏丹难民预计将在 2018 年之前返回北、中和西达尔富尔州。据报告，在所有 15 个地区部署苏丹警察以及正在开展的武器收缴活动促使犯罪活动有所减少。与邻国的边界在苏丹联盟部队/快速支援部队的控制下，这些部队的任务包括制止非法移民和走私。

B. 政治事态发展

达尔富尔和平进程

24. 在通过谈判政治解决冲突方面仍难以取得进展。虽然各方宣布打算继续谈判，但各种前提条件、缺乏远见和各种运动的进一步分裂，破坏了产生任何实际成果的可能性。8 月 20 日，与苏解/米纳维派和正义运动在柏林举行了非正式磋商，探讨如何恢复和平进程。磋商结果是，这两个团体均继续拒绝将《多哈达尔富尔和平文件》作为政治谈判的基础，声称其在安保安排、保护平民、赔偿、土地所有权和司法方面存在不足。8 月 27 日，从正义运动分裂出去的由 Abubakar Hamid 和 Souleyman Jamous 领导的派系接受了政府提出的解除武装提案。10 月 13 日，苏丹革命阵线一个派系的领导委员会在其巴黎大会期间选举明尼·米纳维担任其新任主席。10 月 16 日，据报告，Nour Zurg 领导的苏丹解放运动(苏解/Zurg 派)指控执行工作进展缓慢，因而中止了其 2016 年与政府签署的和平协议。

25. 6 月 9 日至 7 月 16 日，达尔富尔地区各州州长宣布了新内阁人选，以满足全国对话文件一些签署方的要求。达尔富尔州议会和内阁职位优先分配给规模比传统反对党小的运动和未签署协定的运动派系。尽管发生了这些变化，但全国大会党仍是政治格局中的主导力量，一些签署协定的运动公开表示对其已签署协定的执行情况不满，并威胁要撤回支持。

《多哈达尔富尔和平文件》执行情况

26. 自 2017 年 8 月 30 日秘书长给安全理事会主席的关于《多哈达尔富尔和平文件》执行情况的信(S/2017/747)以来，实际进展很有限。9 月 11 日，巴希尔总统在会晤达尔富尔和平后续行动办公室主任马吉迪•赫拉法拉时，保证将迅速构建和振兴负责落实《多哈达尔富尔和平文件》条款的各委员会。10 月 25 日，第二副总统哈桑博组织了一次后续会议，讨论《多哈达尔富尔和平文件》执行情况、达尔富尔各委员会和基金的现状，以及向从乍得返回达尔富尔的苏丹难民提供的支持。据政府消息来源称，最近解决了各委员会所需人员配置，现在由总统任命部长一级专员。达尔富尔重建发展基金完成了 1 070 个项目中的 650 个，政府正在与捐助界接触，以需求更多资金。

27. 达尔富尔内部对话和协商继续吸引达尔富尔大多数利益攸关方的支持，因为其目的是为普通公民提供就包容性达尔富尔政治进程进行探讨的空间。尽管未签署协定的运动仍未发表公开声明反对该进程，但也尚未公开认可该进程。迄今为止，在达尔富尔混合行动支持下，已完成达尔富尔全部 68 个地区的协商，10 月 30 日举行了一次审查会议，以评估进程和分享成果。与难民和散居国外者进行达尔富尔州一级协商的筹备工作正在进行中。需要查明将协商结果纳入宪法审查进程的渠道。

取消美国制裁的影响

28. 自 10 月 12 日起美国取消对苏丹和苏丹政府的经济制裁，这承认了苏丹政府持续开展积极行动以在苏丹冲突地区维持停止敌对行动并改善苏丹全国的人道主义进出通道，创造了新的势头和政治参与的空间。然而，实际的经济红利可能还需要一些时间才能实现。取消制裁已明显改善了达尔富尔国家行为体与国际社会的互动，同时使当地社区产生了一种乐观情绪。然而，正义运动和苏解/米纳维派认为，解除制裁本应以和平进程取得实际进展为条件。涉及“冻结与达尔富尔冲突有牵连者财产”的制裁尚未解除，苏丹仍然在美国的“支恐国家”清单上。这些制裁继续影响到苏丹政府是否有能力从债务减免和其他国际发展援助中受益。

三. 第一阶段的执行进展情况

A. 建设和平

29. 达尔富尔各州政府和达尔富尔混合行动正努力实现安全理事会第 2363(2017)号决议通过的双管齐下办法中的建设和平组成部分。评估小组会见过的几乎所有政府官员均要求支持达尔富尔和平曙光的发展项目，尽管他们欢迎关闭特派团地点。然而，迄今为止，只有北达尔富尔州和南达尔富尔州政府提交了它们的稳定计划供达尔富尔混合行动和国际社会支持，东达尔富尔州的讨论则已进入后期阶段。此外，评估小组注意到，达尔富尔和平后续行动办公室各委员会(前达尔富尔地区管理局各委员会的余留机制)在州一级的活动有限，原因是缺乏资金和人员配置。

30. 在特派团一级，最近按照特派团的任务，以国家自主权为基础并扎根于《多哈达尔富尔和平文件》和达尔富尔内部对话和协商的结果，编写了与国家当局互动的框架，并特别注意迫切需要“支持警察和协助建立法治机构，同时继续保护平民，调解部族间冲突。”接下来的步骤包括与达尔富尔州当局对话和协商，以确定每个州具体的干预领域。特派团需要与国家工作队和州当局合作，至迟于 2018 年 1 月 31 日最后确定针对具体州的稳定计划，这要求同时加强特派团的州办事处。我们仍面临的一个重大挑战是，为联合国国家工作队的建设和平活动供资，以支持从维持和平向建设和平过渡。

31. 特别是为了解决涉及土地保有权和土地使用的中长期需要，开发署把重点放在通过联合国机构同职能部委合作共同实施的 12 项基本活动和短期活动，执行达尔富尔发展战略。

B. 维持和平和杰贝勒迈拉工作队

32. 双管齐下的办法在维持和平方面的做法的基础是依据特别报告(S/2017/437)第 53 段成立杰贝勒迈拉工作队，将 9 个现有队部和一个将设在戈洛的临时行动基地纳入其中。杰贝勒迈拉工作队须在重组的第一阶段设立并在第二阶段开始运作。达尔富尔混合行动于 12 月 7 日确定了其组织和业务结构并将其总部设在扎林盖，从而正式确定了杰贝勒迈拉工作队的概念。由于其行动区将覆盖达尔富尔三个州内的队部，因此建立了一个协调机制，以便利政治和军事活动并与各州当局进行联络。

33. 达尔富尔混合行动尚未收到依据安全理事会第 2363(2017)号决议执行部分第 6 段的要求允许在戈洛建立一个临时行动基地的正式通知。特派团于 2017 年 7 月 20 日向外交部发出一份普通照会，随后于 2017 年 8 月 22 日转递了一份关于该地点的详细行动构想。联合特别代表也于 2017 年 8 月 30 日向第一副总统兼总理巴克利·哈桑·萨利赫将军提出此事，随后于 10 月 10 日再次与外交部跟进此事。2017 年 9 月 22 日在纽约举行的非盟-联合国-苏丹政府三方会议讨论了这一问题。12 月 13 日，外交部告知特派团，已确定该地点的用地，并将随后发送一份关于分配用地的正式信函。

C. 重组军事部分

34. 达尔富尔混合行动军事部分目前的兵力为 11 461 人(比先前 15 845 人的兵力有所减少)，而第一阶段结束时核定兵力为 11 395 人。这包括留守 109 人，以及 520 名核定军事参谋人员和特派军事专家中的 454 名。由于重组进程仍在进行之中，该部队在 5 个区开展行动，即：北区两个步兵营；西区一个步兵营；中区包括杰贝勒迈拉工作队四个步兵营；南区两个步兵营；东区一个步兵营。该部队共计在 24 个队部和两个临时行动基地开展行动。10 个军事队部已移交有关州政府。预计行动区将在第二阶段结束前改为两个区的结构，即覆盖杰贝勒迈拉地区的 1 区和覆盖达尔富尔其余部分的 2 区，达尔富尔混合行动的主要工作仍将是杰贝勒迈拉区的维持和平态势。

35. 实施重组第一阶段意味着来自巴基斯坦、尼日利亚和布基纳法索的三个步兵营以及蒙古二级医院调回本国，以及以前预计将部署到特派团的来自巴基斯坦和坦桑尼亚的各一个步兵营不上岗。这使步兵营的总数从以往授权的 16 个(其中 14 个已部署)减至 11 个。军事部分的重组进程于 2017 年 10 月底完成。

36. 这一进程开展的时间远低于预期，不利于进一步规划和执行重组。评估小组注意到，执行了一些计划外的调回本国行动，其中包括一个二级医院，这也影响到部队士气和特派团内的行动。评估期间还审议了辅助部队调回本国的问题，得出的结论是，由于业务需要，目前所有辅助部队，即航空兵、医务兵和工兵，均应予保留，保留工兵是由于今后两个区的发展项目仍需要他们(杰贝勒迈拉工作队需要具有爆炸物处理能力的重装组成部分，稳定任务需要较轻装的组成部分)。

37. 卡尔马是第二阶段中必须移交给建制警察部队的七个队部之一。由于解除武装运动，高度政治化的苏解/瓦希德派据点卡尔马营地的安全形势经过几年的相对平静之后，已再次恶化。如上文所述，政府接触达尔富尔混合行动，请求支持该营地解除武装。因此，建议将该地点移交建制警察部队的工作应在重组第二阶段结束时完成，届时武器收缴活动应已完成。

D. 重组警察部分

38. 达尔富尔混合行动警察部分目前警力为 2 666 名联合国警察，而第一阶段结束时核定人数为 2 888 名(比以往 3 403 人的人数有所减少，以往人数中包括 1 583 名单派警察和 13 个建制警察部队)。该部分由部署在特派团和 5 个区总部及 24 个队部的 1 118 名单派警察和 1 548 名建制警察部队人员组成。根据重组计划，达尔富尔混合行动警察停止在 11 个队部的运作。

39. 来自孟加拉国和塞内加尔的两个建制警察部队调回本国工作于 9 月在轮调周期结束时完成，同时一支建制警察部队从法希尔调至乌姆巴拉，另一支从埃代因调至 Shaeria，为军事部分撤离后的队部提供安保。达尔富尔混合行动在这些区的工作人员担心建制警察部队是否有能力在某些地点全面接手撤离的军事部分的工作。

40. 苏丹警察在达尔富尔混合行动关闭队部的所有 11 个地点重新建立了其存在。各州首府安全局势目前被评估为稳定，原因是苏丹警察增加存在，以及政府对反叛运动采取行动并正在开展武器收缴活动。值得注意的是，苏丹警察也被要求在武器收缴运动期间将其枪支存入军械库。

41. 警察部分的业务活动、特别是巡逻，平均减少了 25-30%，目前为每天进行 70-75 次巡逻，这也包括从已关闭的队部进行的巡逻。为使单派警察今后得以更多地参与能力建设活动，并让建制警察部队参与队部的静态安保相关活动，特派团计划合并某些区，以减少部署执行支助职能的警察人数，同时将其调去在境内流离失所者营地巡逻。

E. 关闭队部

42. 2017 年 8 月 8 日至 10 月 20 日期间，共计 11 个队部已关闭并移交给苏丹政府，即：法希尔/詹扎姆、法希尔/阿布舒克、马利哈、乌姆卡达达、蒂内和美立特(北区)；哈比拉和福罗布隆加(西区)；埃德艾尔夫山和图鲁斯(南区)；穆哈吉里耶(东区)。评估小组访问了 9 个地点，其中包括戈洛。州当局证实，这些地点将用于公共服务，造福当地社区。美立特、乌姆卡达达和哈比拉已拨给农业学院，马利哈和图鲁斯目前供安全部队使用，预计将改造为一所学校和一所当地社区中心。评估小组看到，所有这些队部中除一个(乌姆卡达达)外，目前都被联合部队占用，用于武器收缴运动。

43. 州政府通过建立联合委员会，配合顺利地移交这些地点。虽然州当局一直支持部队缩编进程，但它们抱有很高的期望，并制订了对特派团和联合国国家工作队在发展活动方面的更多要求，特别是在卫生和教育领域的发展活动。

F. 文职人员配置审查

44. 特别报告(S/2017/437)呼吁进行一次达尔富尔混合行动文职人员配置审查，这一呼吁得到安全理事会第 2363(2017)号决议核可，目的是“确保将人员配置调整到能执行经修订的任务的水平”。考虑到混合行动军警人员变动规模及订正实质重点，人员配置审查侧重于适当裁减文职人员以及根据混合行动任务调整结构。第五委员会正在审议的 2017/18 年度订正预算报告提出裁减 558 个职位，2018/19 预算周期考虑再裁减 302 个职位。

45. 混合行动应设法解决队部工作人员的需求，因为大多数支助服务已经集中在特派团总部和区外地办事处一级，导致队部只能依靠短期技术专家任务团来解决关键服务的保养和维修问题。需要先在混合行动总部、后在区外地办事处进一步裁减工作人员。此外，考虑到混合行动中妇女比例很低(国际职类的女性为 29%，而男性为 71%；本国职类的女性为 13%，而男性为 87%)，即将推出的比较审查进程方法和标准应确保女性任职人数少的科/股的现有妇女职位不会受到上述精简工作的不利影响。

四. 改组的影响

46. 队部关闭之后的几个星期内在达尔富尔进行了评估，仅初步分析了达尔富尔混合行动改组的影响。虽然实地访问期间及随后几个星期内没有发现严重的不利影响，但明确确定队部关闭对民众的影响显然为时尚早。下文的分析是对局势的一般性评估，其中指出了评估团获悉的可能风险。

A. 人道主义和保护挑战

境内流离失所者社区和人道主义援助

47. 虽然安全形势明显改善，但人道主义指标表明紧急状况依然存在，270 万人流离失所，其中达尔富尔各地有 210 万人需要援助，50 多万儿童面临重度急性营养不良。约 160 万流离失所者生活在毗邻城市中心或城市郊区的一些营地和定居

点，其中许多人自 2003 年以来流离失所，并因多种原因无法或不愿返回原籍地。自 2003 年以来，约 533 000 人自愿返回了苏丹各地的原籍地，难民署于 12 月 12 日开始从中非共和国遣返苏丹难民。尽管如此，如评估团与境内流离失所者代表的会议强调指出，回返地区缺乏安保、基本服务和可持续生计以及与土地所有权相关的问题已成为回返的主要障碍。

48. 总体而言，所关闭队部的附近地区在评估期间没有再出现流离失所现象，队部关闭迄今没有导致人道主义或发展方案交付放缓。联合国人道主义空运处(空运处)每周有飞往戈洛和洛科洛的航班，主要挑战是路况糟糕。人道主义和复原项目交付/方案拟订正在不受阻碍地进行，未遇到通行挑战。

49. 在上述情况下，人道主义界正面临两大挑战：首先，大批受流离失所影响的民众和其他弱势居民面临人道主义援助无法满足其长期需求的局面，而且这种情况在很大程度上因人力资源和实物基础设施投资有限而仍未得到解决。作为向达尔富尔提供广泛“持久解决方案”战略的一部分，需要考虑采取务实的长期办法，向位于达尔富尔城市中心或城市郊区的长期流离失所者提供援助。其次，荒漠化和人口持续增长引发自然资源枯竭，加上一些地区持续存在不安全及机构薄弱状况，无法改变现状，这要求采取适当的干预措施，打破贫穷和不稳定循环并为民众提供长期务实的解决方案。

保护性环境

50. 总体安全状况的改善并未转化为人权状况的相应改善，持续的紧急状态使人权状况进一步恶化。性暴力和性别暴力、任意逮捕和拘留、剥夺言论和结社自由等侵犯和践踏人权行为依然存在且不受惩罚。2017 年 7 月至 10 月发生了涉及 385 名受害人的 149 起侵犯人权案件，而 2016 年同期发生了涉及 343 名受害人的 168 起案件。此外，2017 年 7 月至 9 月核实了 13 起强奸和其他形式的性暴力事件。尽管所报侵犯人权案件数量在评估期间有所波动而且有一定程度的减少，强奸和强奸未遂等形式的性暴力和性别暴力案件持续存在。然而，司法机构发起的调查数量逐步增加。

51. 6 月 15 日至 8 月 15 日期间，发生了涉及包括 22 名儿童在内的 204 名受害人的 94 起侵犯人权案件，以及 27 起强奸案件。8 月 15 日至 10 月 15 日期间，发生了涉及包括 16 名儿童在内的 253 名受害人的 72 起侵犯人权案件，以及 27 起强奸案件。在过去两个月里，发生了涉及包括 10 名未成年人在内的 83 名受害人的 48 起侵犯和践踏人权案件，以及 7 起强奸案件。在头两个月期间分别对 14 起案件发起了调查，在第二个两个月期间对 17 起案件发起了调查，最后两个月期间对 26 起案件发起了调查。国家监测和报告工作队在 7 月至 9 月核实了涉及 57 名儿童的 43 起严重侵犯人权事件，而在 2017 年第一和第二季度发生了 48 起和 33 起事件。在这方面，西达尔富尔州警方加大调查力度，逮捕了数人并允许人权工作队探察监狱；9 月，中达尔富尔州开始调查一起性暴力和性别暴力案件，并逮捕了犯罪人；在北达尔富尔州，政府部署军队以保护平民免遭民兵团体攻击，并在 Fata Burno 地区部署了检察官和法官，以协助返还土地并解决所有权纠纷；在

南达尔富尔州，政府在达尔富尔混合行动的支助下重建 Shattaya 地区的法治和安全机构，对维稳工作产生了积极影响并增加了返回该地区的境内流离失所者人数。

52. 达尔富尔各地队部的关闭造成了预警机制的差距，人权工作队的通行及其核实侵犯人权行为的能力继续受到限制。预计这将导致事件报告不足。由于后勤制约，能力建设和宣传工作也受到影响。达尔富尔混合行动小组正在设法以其他方式解决这些问题，包括建立在几个区开展业务的机动队。人权高专办与苏丹政府关于可能的技术合作方案的谈判没有取得进展。与此同时，混合行动敲定了关于对在达尔富尔境内流离失所者定居点测绘期间确定优先保护的 47 个境内流离失所者营地进行夜间巡逻的计划。然而，必须加强州当局和其他地方行为体的能力，以有效履行保护平民特别是境内流离失所者以及促进人权的职能。

法治领域的挑战

53. 在达尔富尔各地，司法和惩戒机构的力量和能力依然有限。虽然政府通过部署法官、检察官和警务人员来恢复刑事司法链力量的工作值得称道，但农村地区仍受机构缺失的严重影响。在上述情况下，虽然达尔富尔混合行动在若干队部进行的缩编迄今尚未对司法和监狱机构运作产生不利影响，但其影响在以下领域非常明显：执行和监测法治项目、向梅里特和 Um Kadadda 的监狱机构提供咨询支助、提供法律援助服务以及向国家对口单位提供后勤支助。在达尔富尔混合行动缺乏可靠空运的情况下，混合行动人员的陆路通行依然面临挑战，原因包括达尔富尔混合行动的安全态势以及政府安全机构施加的限制。

54. 达尔富尔混合行动、国家工作队和苏丹政府在达尔富尔的法治与人权联合方案仅得到 14%的所需供资，尽管加拿大政府最近捐助了 961 391 美元，而且达尔富尔混合行动和开发署提供了类似数额的初始资金。混合行动在达尔富尔的存在及其后勤支援对于这一方案在该区域的偏远地区取得成功至关重要。为提高国家工作队在达尔富尔的能力而调动额外资源对于形成方案的必要实地影响依然重要。

B. 联合国国家工作队的能力

55. 如特别报告(S/2017/437)所述，联合国国家工作队在达尔富尔继续面临相同的财政和人员配置资源挑战。2017 年，人道主义需求目前得到了 45%的供资，而发展活动的供资水平低得多。国家工作队的大多数成员认为，现在就达尔富尔混合行动缩编和改组对工作队在达尔富尔发挥更大作用的能力有何影响得出结论为时尚早。它们提议完成达尔富尔全系统筹资战略，将其作为解决发展方案资金缺口的速效措施。从安保角度而言，国家工作队成员正在征召苏丹警方，从而在达尔富尔混合行动护送方面采取替代解决方案，主要是在杰贝勒迈拉地区以外的未受冲突影响地区。

五. 苏丹政府的合作

56. 在达尔富尔混合行动的第一阶段缩编和改组期间，苏丹政府一直非常合作，协助遣返特遣队和及时关闭并移交队部。为此，在州一级设立了委员会，负责协调相关政府机构的工作，并在资产移交过程中与达尔富尔混合行动与有关各方进行互动协作。一些地方官员和酋长赞赏达尔富尔混合行动多年来建立安全的工作，同时要求开展更多的注重发展的项目。在这方面，他们认为应向部族捐赠一些资产，特别是发电机。

57. 自 2016 年 12 月概述了订正人道主义行动指令和程序以来，达尔富尔各地的人道主义人员活动的业务环境一直可靠和开放。自 2016 年 7 月以来，人道主义行为体扩大了在戈洛和周边地区的业务活动，提供保健、教育、水、营养、粮食安全和保护援助，参与的非政府组织伙伴数量增加。空运处每周有航班前往中达尔富尔州的戈洛和洛科洛以及北达尔富尔州的索托尼、塔维拉、尚吉尔塔巴亚和凯卜卡比耶。可通过陆路轻松出入南达尔富尔州东杰贝勒迈拉的 Menawashi、Belle Serei 和 Leiba 地区以及卡斯地区。

58. 然而，达尔富尔混合行动巡逻队四次未获准前往混合行动在第一阶段撤出的地区。最近，巡逻队在两次因安全原因被拒绝放行后，12 月 6 日前往快速支援部队与隶属穆萨·希拉勒的武装分子之间的冲突地区 Misteriya。

官僚主义障碍

59. 尽管申请-发放率有所改善，混合行动在为国际工作人员申领签证方面继续遇到一些困难。在第一阶段改组期间，政府为达尔富尔混合行动发放了 1 466 份签证，占申请总数的 84%。这些包括军事和警务人员的 875 份签证和国际工作人员的 43 份签证。拒发签证尤其影响达尔富尔混合行动的人权科，因为空缺率仍为 44%。联合国警察共有 42 份签证尚待当局发放，这导致空缺率上升，并正在缓慢影响混合行动的维稳能力。

60. 虽然政府逐步从苏丹港放行口粮集装箱，但 50 批联合国所属装备和特遣队所属装备尚待海关和财政部处理，其中 2 批自 2015 年以来滞留。

六. 结论

A. 各种条件对阶段二有利

61. 虽然就达尔富尔混合行动队部关闭地区的裁减和改组的完全影响得出结论为时尚早，但必须注意迄今尚未报告任何不利影响。正如我们的所有对话者报告，安全状况显著改善，五位州长组建的安全委员会成员来自所有安全部门，并进行了有效协调，确保目标一致。此外，武器收缴运动总体而言是一个积极事态发展，如果顺利完成，亦会降低武装暴力程度。这一运动还应有助于改善境内流离失所者返回原家园所需的必要条件。需要在卡尔马营地谨慎开展上述运动，并推行州政府、境内流离失所者和达尔富尔混合行动之间三方机制商定的计划。

B. 根据第一阶段出现的问题进行的调整

62. 根据卡尔马境内流离失所者营地的安全形势以及由此产生的业务需求，将对第二阶段的改组计划作出一些调整，以便军事部门继续负责卡尔马境内流离失所者营地，直至第二阶段结束。一旦条件改善，将让建制警察部队逐步完全接手控制权。

63. 第二阶段将建制警察部队从军事队部调至警察/文职队部将需要更注重与部队重新部署同步进行，并与从事境内流离失所者工作的社区、政府和其他行动体协调，以便管理他们的期望。此外，考虑到裁减混合行动和区总部的单派警察，评估团支持在行政管理方面将西区与中区以及南区与东区合并，同时认真考虑指挥、控制、协调和沟通结构的关键要素。

64. 随着混合行动进入第二阶段，混合行动法希尔总部与各区之间应加强协调，并就混合行动不断变化的性质以及所需的新思维和方法向各州办事处提供适当的指导。各区在落实双管齐下办法和维稳范围方面显然缺乏协调和指导，这是对混合行动任务执行情况感到关切的一个原因。

65. 因此，随着第二阶段的推进，必须更重视在当前环境下完成任务。

66. 根据特别报告(S/2017/437)第 71 段，混合行动应加紧落实新的安全态势。混合行动制定无障碍环境风险矩阵值得称赞，但审查进程应更为全面，列入安全状况改善的所有领域，还应更具包容性，考虑联合国国家工作队和人道主义行为体的观点和需求。混合行动还应审查营地规模，确保在裁减军警人员的情况下有适足的安全保障。

C. 下一步行动

67. 假如目前趋势延续，如果安全理事会审议进一步裁减军警人员，建议在 2018 年 6 月延长达尔富尔混合行动任期前进行一次审查，考虑建立新的混合行动概念并调整优先事项。目前，在第二阶段结束时，混合行动在当前地域范围内交付优先事项的能力将达到极限。

D. 国家工作队的筹资

68. 达尔富尔混合行动和国家工作队正在制定一项用于实施综合战略框架(2017-2019 年)的联合筹资战略，确定在达尔富尔实现可持续和平的共同优先事项。该战略旨在扩大国家工作队未来两年用于达尔富尔阶段性过渡的巩固和平资源，还将包括与非常规捐助者进行外联、接触国际和区域金融机构以及扩大财政资源范围。会员国应将巩固达尔富尔和平建设工作供资视为高度优先的政治问题，以保护和平投资并避免重陷冲突。